

ACCESO AL TRABAJO PARA LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Access to the work for the nationals of third countries in the territory of the European Union

C. Betsabé LUGO RODRÍGUEZ

bethsa@mail.com

Universidad de Salamanca

Fecha de aceptación definitiva: 30-01-2008

RESUMEN: Las políticas actuales de migración europeas tienden a incitar la migración de trabajadores altamente cualificados (fuga de cerebros) y a desalentar la migración de los poco o nada cualificados, mismos que al no encontrar vías legales para trabajar en la UE, arriesgan sus vidas tratando de cruzar las fronteras clandestinamente y desempeñan trabajos físicos, a menudo, insalubres, peligrosos e indignos. Con el desarrollo de políticas restrictivas se incrementa la entrada y el trabajo clandestino de inmigrantes que de forma legal bien podrían contribuir económica, social y culturalmente a la UE.

A lo largo de los años se han diseñado políticas de migración de provecho unilateral que hacen que Europa reciba los mayores beneficios generados del trabajo de inmigrantes de terceros países, y aunque existen iniciativas para facilitar la entrada legal y luchar contra la explotación de estas personas, es difícil que los Estados miembros lleguen a un acuerdo conjunto. Políticamente la migración es un tema muy delicado. Sin embargo, la foteleza europea que tiene entre sus objetivos principales la libre circulación de personas y la garantía de los derechos de sus ciudadanos dentro de la UE, debería tomar en cuenta que un porcentaje significativo de su población está compuesta de personas provenientes de terceros países que igual que los ciudadanos europeos merecen ser respetados y tratados como seres humanos.

Palabras clave: Inmigración, Nacionales de Terceros Países, Acceso al Trabajo, Políticas de Migración Europeas, Migrantes Económicos, Trabajadores Migratorios

ABSTRACT: The current European migration policy have a tendency to stimulate the migration of workers with high qualifications (brain drain) and to discourage the migration of workers with less or no qualifications, those who when don't find legal ways to work in the EU risk their lives trying to cross the borders clandestinely and carry out physical jobs, often, unhealthy, dangerous and unworthy. The development of restrictive policies increases the entrance and clandestine work of immigrants who in a legal way could contribute to the economy and social and cultural life of the EU.

Throughout the years the EU has been designed migration policies of unilateral benefit that cause that Europe receives the greater generated benefits of the work of immigrants of third countries. In spite of the existence of initiatives to facilitate the legal entrance and to fight against the exploitation of these people, it is difficult that the States members reach a joint agreement. Politically the migration is a very complicate subject. Nevertheless, the EU that has among its primary targets the freedom of circulation and the guarantee of the rights of its citizens within the EU, should take in consideration the people from third countries that just as the European citizens deserves to be respected and to be treated like human beings.

Keywords: immigration, nationals of third countries, access to the work, European Migration Policies, economic migrants, migrat workers.

La base legal sobre el acceso al trabajo de los nacionales de terceros países a la UE la encontramos en el Artículo 63 del Tratado de Amsterdam y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, específicamente en su Artículo 15 que menciona que:

1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.
2. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutan los ciudadanos de la Unión.

En el ámbito político, el Consejo Europeo de Salónica del 19 al 20 de julio de 2003 subrayó «la necesidad de explorar medios legales para que los nacionales de terceros países migren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros ...» El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, establece que «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios ...» «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países

procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo asalariado o no asalariado»¹

Dentro de la legislación de la Unión, los actos de la Comunidad y las propuestas de la Comisión encontramos las siguientes:

— La *Resolución del Consejo 396Y0919(02) sobre la limitación en la admisión de nacionales de terceros países al territorio de los Estados miembros para empleo* de 20 de junio de 1994, publicada en el Diario Oficial C 274 el 19 de septiembre de 1996. Según esta Resolución, los principios que gobiernan en las políticas de los Estados miembros son las siguientes:

- Los Estados miembros denegarán la entrada a su territorio a los nacionales de terceros países con el propósito de empleo.
- Los Estados miembros considerarán una solicitud de admisión con el propósito de empleo únicamente en el caso de que las vacantes existentes no puedan cubrirse con la mano de obra nacional o comunitaria, o bien con la de aquellos residentes permanentes legalmente establecidos y que ya forman parte del mercado laboral regular.
- Los nacionales de terceros países pueden ser admitidos temporalmente y por una duración específica al territorio de un Estado miembro con el propósito de empleo donde:
 - se requieran cualificaciones específicas,
 - el empleador requiera mano de obra temporal faltante en el mercado de trabajo nacional o Comunitario, siempre y cuando ese faltante afecte significativamente la operación de la empresa o del empleador mismo,
 - se ofrezcan vacantes a los temporeros². Estas vacantes serán para trabajos bien definidos y para cubrir la necesidad tradicional del Estado en cuestión,
 - se ofrezcan vacantes para los aprendices³,
 - se ofrezcan vacantes a los trabajadores fronterizos⁴,
 - se ofrezcan vacantes para transferencias íter corporales⁵.

1. Artículo III-267.

2. Los Estados miembros restringirán la admisión de estos trabajadores para casos donde haya razón para creer que esas personas intentarán quedarse dentro del territorio permanentemente. Para los efectos de esta Resolución los «temporeros» son trabajadores que residen en un país tercero pero están empleados en una actividad que depende del ritmo de las estaciones del año en el territorio de un Estado miembro sobre la base de un contrato por un período y empleo específicos.

3. Para los efectos de esta Resolución los «aprendices» son trabajadores cuya presencia en el territorio de un Estado miembro está estrictamente limitada en duración y conectada estrechamente con el aumento de sus experiencias y cualificaciones en la profesión escogida, para regresar a su propio país y continuar con su profesión.

4. Para los efectos de esta Resolución los «trabajadores fronterizos» son aquellos trabajadores empleados en la zona fronteriza de un Estado miembro pero que regresa cada día, o al menos un día por semana su país, donde reside y es nacional.

5. Para los efectos de esta Resolución un «transferido íter corporalmente» es una persona natural que trabaja dentro de una persona legal, otra que las organizaciones sin fines de lucro, establecidas en el territorio de un miembro del OMC, y siendo temporalmente transferido en el contexto de provisión

- Sólo serán admitidos para empleo los nacionales de tercer país que hayan recibido una autorización previa para ocupar un empleo en el territorio de un Estado miembro, y estén en posesión de la visa necesaria o un permiso de residencia.
- La autorización inicial de empleo normalmente será restringida para un trabajo y un empleador específicos.
- Restricciones en el período de admisión para empleo:
 - Un temporero será admitido por un máximo de seis meses en un período de doce meses, y tendrá que salir del territorio de la UE por un período de seis meses antes de ser readmitido para empleo.
 - Los aprendices serán admitidos por un período máximo de un año en primera instancia. Este período puede ser mayor de un año y extenderse exclusivamente por el tiempo necesario para obtener una cualificación profesional reconocida por un Estado miembro en la esfera de su actividad.
 - Se admitirán otras categorías de migrantes para empleo por un período no mayor a cuatro años en primera instancia.
- Extensión de la estancia con el propósito de empleo:
 - A las personas admitidas como aprendices o proveedores de servicios, o empleado de un proveedor de servicios, no se les permitirá extender su estancia en el empleo autorizado excepto para completar su entrenamiento o actividad bajo contrato por la que haya sido admitido.
 - A un temporero no se le permitirá extender su estancia con el propósito de tomar un empleo de otro tipo. Una extensión de su estancia puede ser autorizada para completar el trabajo para el que obtuvo la autorización original. De cualquier forma el período total de su estancia no puede exceder de seis meses en cada período de 12 meses.
 - A otros trabajadores se les puede permitir extender su período de estancia en un empleo autorizado, si el criterio originalmente aplicado para la decisión de admitirlo continúa existiendo.
 - Los Estados miembros estudiarán la posibilidad de dar un permiso de residencia permanente a los nacionales de terceros países que han tenido restricciones en su empleo.
- Ninguno de estos principios impide que los Estados miembros continúen admitiendo nacionales de terceros países con el propósito de empleo según los acuerdos concluidos.

de un servicio a través de la presencia comercial en el territorio de un Estado miembro; las personas legales en cuestión tienen que tener el lugar principal de sus negocios en uno de los miembros del OMC otros que la Comunidad y sus Estados miembros y la transferencia debe ser a un establecimiento de esa persona legal, proveyendo efectivamente sus servicios en un Estado miembro en el cual el TCE aplica. En Italia, la transferencia ínter corporal esta definida como una persona natural trabajando dentro de una persona legal constituida como una sociedad anónima (joint stock company) o una sociedad con responsabilidad limitada (capital stock company with limited responsibility).

- La *Resolución del Consejo 31996Y0919(02) sobre la limitación en la admisión de nacionales de terceros países al territorio de los Estados miembros con el propósito de dedicarse a actividades como trabajador por cuenta propia* de 30 de noviembre de 1994, publicada en el Diario Oficial C 274 el 19 de septiembre de 1996.

El Consejo considera que los nacionales de terceros países no deberían ser admitidos con el propósito de ejercer una actividad económica independiente cuando esa actividad no genere un beneficio económico al Estado miembro en cuestión.

- Las solicitudes para la admisión deben efectuarse a través de las representaciones consulares o diplomáticas de los Estados miembros en los países de origen de los solicitantes. Las solicitudes deben estar acompañadas por información suficiente para evaluar si la actividad que se piensa desarrollar cumple con la precondition de proporcionar un beneficio económico al país receptor, igualmente la documentación necesaria que compruebe que la actividad a ejercer se encuentra dentro de los parámetros de la legislación nacional del Estado en cuestión.
 - La validación de una autorización inicial puede estar limitada en tiempo. Dicha autorización puede prolongarse por un período mayor o de validez ilimitada, si las condiciones para el acceso continúan.
 - Las personas admitidas para ejercer actividades por cuenta propia no pueden entrar en una relación de empleo asalariado. Sin embargo, los Estados miembros pueden conceder a los trabajadores por cuenta propia, que hayan obtenido el derecho a una residencia de largo término o permanente, un permiso de trabajo con el objeto de obtener un trabajo asalariado.
 - Nada en esta Resolución impide a los Estados miembros reservarse el derecho de admisión, sujeto a su legislación nacional, a los nacionales de terceros países que invierten sustancialmente en el comercio y la industria de ese Estado miembro donde hay razones económicas muy fuertes que limitan esas actividades.
- La *Decisión del Consejo 396D0749 sobre la vigilancia en la implementación de los instrumentos adoptados por el Consejo concernientes a la inmigración ilegal, la readmisión, el trabajo ilegal de nacionales de terceros países y la cooperación en la implementación de las ordenes de expulsión* de 16 de diciembre de 1996, publicada en el Diario Oficial L 342 el 31 de diciembre de 1996.
- La *Recomendación del Consejo 396Y0110(01) sobre la armonización de los medios para combatir la inmigración ilegal y el trabajo ilegal y mejorar los medios importantes de control* de 22 de diciembre de 1995, publicada en el Diario Oficial C 005 el 10 de enero de 1996.
- La *Recomendación del Consejo 496Y1014(01) sobre el combate al empleo ilegal de nacionales de terceros países* de 27 de septiembre de 1996, publicada en el Diario Oficial C 304 de 14 de octubre de 1996.

- *La Comunicación de la Comisión (COM (2000) 757) al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política común de inmigración de 22 de noviembre de 2000.*
- *La Comunicación de la Comisión (COM/2001/0387 final) al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política de inmigración comunitaria de 11 de julio de 2001.*
- *La Propuesta para una Directiva de Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con el objeto de empleo asalariado y actividades económicas por cuenta propia (COM(2001) 386 final) de 11 de julio de 2001, publicada en el Diario Oficial C 332 E de 27 de noviembre de 2001⁶. Los objetivos de esta Propuesta son: establecer definiciones, criterios y procedimientos comunes con respecto a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con el propósito de empleo asalariado y actividades económicas por cuenta propia y; proveer un sólo procedimiento de aplicación nacional para un título combinado, que englobe el permiso de residencia y el de trabajo en un sólo acto administrativo.*

Se disponen diferentes tipos de permisos de residencia-trabajo para grupos específicos según la actividad a desarrollar, el lugar y la duración del trabajo. El permiso para un trabajador temporero no podrá exceder de seis meses en un período de un año⁷. A un trabajador transfronterizo sólo se le concede el permiso de trabajo y no el de residencia. Los permisos para los transferidos intercorporales serán válidos por el período de su transferencia, que estará sujeta a un período máximo de cinco años⁸. Para un aprendiz el período de validez de un permiso de residencia no excederá de un año, sin embargo puede ser extendido por el tiempo necesitado para obtener una cualificación profesional reconocida por los Estados miembros.

Se excluyen de la aplicación de esta Propuesta de Directiva los nacionales de terceros países establecidos dentro de la Comunidad que proporcionan servicios fronterizos en otro Estado miembro; los solicitantes de asilo; los que se encuentran bajo protección subsidiaria o temporal; los que residen ilegalmente y su

6. Sobre esta Propuesta se han emitido las Opiniones del Comité Económico y Social (SOC/084, CES 28/2002) de 16 de enero de 2002, y del Comité de las Regiones (CdR 386/2001) de 13 de marzo de 2002; y los Dictámenes del Parlamento Europeo (A5-0010/2003) de 12 de febrero de 2003. La propuesta se transmitió al Consejo Europeo el 5 de septiembre de 2001 pero aún no se han recibido los comentarios.

7. Los Estados miembros pueden solicitar a los solicitantes o a los futuros empleadores el depósito de una garantía que será reembolsable al regreso del temporero al tercer país. El CES considera que esta cláusula debe ser reconsiderada en el entendido de que no está en las manos de los empleadores asegurar que los temporeros regresarán a sus países de origen. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

8. Los Estados miembros bajo el AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) se comprometen a no requerir un depósito de garantía para permitir la presencia temporal de un transferido inter corporal.

deportación ha sido suspendida; los familiares de los ciudadanos de la Unión y; las personas que entran a la UE por reagrupación familiar. Tampoco aplica al ejercicio de actividades que están directamente relacionadas con el suministro de bienes o servicios de terceros países a la Comunidad.

Las solicitudes normalmente deben presentarse ante la representación de un Estado miembro en el Estado de residencia legal del solicitante. Pero, si el solicitante ya reside legalmente⁹ en el Estado miembro en cuestión, las solicitudes pueden ser presentadas en ese Estado. El futuro empleador tendrá la posibilidad de presentar una solicitud en favor de un solicitante.

Para solicitar un «permiso de residencia-trabajo» el solicitante deberá presentar una lista de documentos y cumplir con ciertas particularidades que sólo podrá cubrir si tiene una relación de cooperación estrecha con su futuro empleador: nombre y dirección del solicitante y del empleador; un contrato de trabajo válido o una promesa de contrato de trabajo; descripción de las actividades concebidas; una evidencia apropiada que haga notar que el requisito señalado en el Artículo 6 ha sido cubierto; un certificado de buena conducta y carácter y un certificado de salud¹⁰; documentos de viaje válidos; la prueba que demuestre su experiencia para la realización de las actividades que desempeñará, lo que puede abarcar el conocimiento de los idiomas oficiales del Estado miembro¹¹; evidencia de tener suficientes recursos para sostener a su familia y de tener un seguro de enfermedad¹², los costos de vivienda se tomarán en cuenta sobre los futuros ingresos del solicitante, como se indica en el contrato de trabajo y; prueba de pago de la cuota de manejo de la solicitud. Aunque se cumplan todos los requerimientos dispuestos, el otorgamiento de un permiso de «residencia-trabajo» estará basado en la discreción de los Estados miembros respecto de la limitación a la migración económica y la aplicación de sistemas de cuota. Estas restricciones están diseñadas para tomar en cuenta la capacidad general para recibir e integrar nacionales de terceros países en su territorio o en regiones específicas. No obstante los Estados miembros tienen la opción de adoptar medidas horizontales y admitir trabajadores

9. Esta condición puede impedir a los inmigrantes ilegales existentes regularizar su situación. Si se les da la opción de presentar su solicitud para residir en el mismo Estado miembro, podrían alcanzar un estatus legal. Si bien esta Directiva no alude a la inmigración ilegal, debería quedarse neutral en este punto y no cerrar la puerta a las posibles medidas de regularización nacional. Opinión del Comité Económico y Social sobre la Propuesta para Directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con el objeto de empleo asalariado y actividades económicas por cuenta propia COM(2001)386 final, 2001/0154 (CNS). SOC/084 Condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países de 16 de enero de 2002.

10. Esta prueba puede causar a los solicitantes el sufrimiento de arbitrariedades o discriminación por parte de las autoridades en su país de origen. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

11. La prueba de tener las cualidades y experiencia para la realización de las actividades para las que se contratará al solicitante, concierne únicamente a su futuro empleador. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

12. El requerimiento de tener suficientes recursos es irrelevante si el solicitante ha presentado la prueba de una oferta de empleo. Tampoco el seguro de enfermedad sería requerido, si los solicitantes tendrían uno por medio de su empleo. *Ibidem*. Opinión del CES.

en sectores definidos caracterizados por una escasez de mano de obra, a través del sistema de *green cards*¹³.

También se puede restringir la entrada y residencia de nacionales de terceros países por consideraciones de orden público, seguridad pública y salud pública, basadas en la conducta personal del solicitante¹⁴, tomando en cuenta la situación específica de la persona en cuestión y el principio de proporcionalidad. Aunque con relación a la salud pública los Estados miembros tienen poderes de discrecionalidad, nadie puede ser penalizado por sufrir una enfermedad después de su entrada. Las razones de salud pública no pueden, por lo tanto, ser invocadas una vez que el permiso de residencia haya sido emitido.

El acceso al mercado laboral de la UE solo es posible si la vacante de trabajo no puede ser cubierta por: un ciudadano de la Unión, o un nacional de tercer país que es familiar de un ciudadano europeo, o un nacional de tercer país que ya puede gozar del acceso al mercado laboral nacional del Estado miembro al amparo de acuerdos bilaterales o bien que sea nacional del Área Económica Europea, o un nacional de tercer país que ya goza del acceso al mercado laboral nacional al abrigo de la legislación nacional o Comunitaria, o un trabajador de tercer país que ya forma parte del mercado laboral regular de un Estado miembro (personas legalmente presentes y trabajando desde hace tres años), o un nacional de tercer país que ha formado parte del mercado laboral regular del Estado miembro y que quiere regresar a ese Estado después de un limitado período de ausencia (personas legalmente presentes y trabajando en ese Estado miembro por más de tres años dentro de los cinco años precedentes).

Si los empleadores han publicado una vacante de trabajo por medio de los servicios de empleo de varios Estados miembros (red EURES), por lo menos durante cuatro semanas, y no han recibido ninguna solicitud aceptable del mercado laboral europeo, se les permitirá reclutar a un nacional de tercer país normalmente cualificado para un «permiso de residencia-trabajo». Considerando en primer lugar las aplicaciones de ciudadanos de países con los que se hayan empezado las negociaciones de acceso.

El TCE permite a los Estados miembros reservar a sus propios nacionales el acceso a ciertos puestos o actividades que tienen que ver con el servicio público.

El tiempo de validez de un «permiso de residencia-trabajo» será determinado por los Estados miembros (hasta tres años para el permiso inicial y hasta tres años para un permiso renovado). De acuerdo con el principio de que los derechos

13. En Alemania la nueva ley de inmigración facilita la contratación de migrantes para sectores específicos (modelo americano), para asegurar el mantenimiento del seguro social. «Duitsland maakt weg vrij voor nieuwe gastarbeiders», *Metro*, 27 de mayo de 2004.

14. Esta provisión da a los Estados miembros un amplio grado de discreción. Documento de trabajo de la Comisión sobre la relación entre la salvaguarda de la seguridad interna y el acatamiento de los instrumentos y las obligaciones de protección internacional, COM(2001) 743 final de 05 de diciembre de 2001. Ver las jurisprudencias del Comité de Derechos Humanos y de la Corte Europea de Justicia, respectivamente, sobre restricciones en la libertad de movimiento por razones de seguridad pública y política pública: *Celepli v. Sweden*, Comunicación No. 456/1991, UN Doc. CCPR/C/51/D/456/1991; *Yvonne van Duyn v. Home Office*, 4 de diciembre de 1974.

de los nacionales de terceros países serían incrementados con su tiempo de estancia, los solicitantes para la renovación de un «permiso de residencia-trabajo» que han tenido por más de tres años éste permiso, tendrán más facilidades de acceso a la renovación. Un «permiso de residencia-trabajo» puede ser renovado varias veces. Dicho permiso estará limitado inicialmente al ejercicio de actividades económicas específicas y como persona empleada, a una región específica, volviéndose irrestricto después de tres años. Durante el período inicial de tres años, los poseedores de un «permiso de residencia-trabajo», pueden solicitar un cambio de acuerdo con el Artículo 9.

Los Estados miembros tienen el derecho de discreción para suspender o revocar un permiso en varios casos: por negligencia de su poseedor (expediente incompleto, omisión en la notificación de cambios pertinentes), por razones de política y seguridad públicas, o bien, cuando dicho permiso se haya obtenido fraudulentamente. El desempleo no constituirá una razón suficiente para revocar el permiso a menos que el período de desempleo exceda de tres meses por año en los primeros dos años de estancia; y de seis meses por año después de dos años de estancia¹⁵.

Los poseedores de un «permiso de residencia-trabajo» gozarán del mismo tratamiento que los ciudadanos de la Unión por lo menos respecto a algunos derechos básicos (condiciones de trabajo, acceso al entrenamiento vocacional, reconocimiento de diplomas, certificados y otras cualificaciones, seguridad social incluyendo el cuidado de la salud, acceso a los bienes y servicios disponibles para el público, incluyendo vivienda y derechos sindicales y de asociación)¹⁶. Sin embargo, se permite a los Estados miembros restringir el ejercicio de algunos derechos dependiendo de un mínimo de estancia o de un derecho mínimo de estar, tales como el acceso al entrenamiento vocacional y a la vivienda pública, para los que se exige por lo menos un año y tres años respectivamente¹⁷.

Esta Propuesta de Directiva asegura que los migrantes no se aislen de su país de origen y de hecho tienen posibilidades de regresar si la situación mejora. Sin embargo, si estos migrantes pierden las contribuciones que han hecho dentro del plan de pensión pública en un Estado miembro cuando regresen a su país de origen, se desilusionarán de hacerlo. Bajo ciertas condiciones ellos tienen el derecho, al amparo de la legislación nacional o de un acuerdo bilateral o un acuerdo internacional, al pago de su pensión, en el momento de su partida o en el futuro en el tercer país donde residan. Algunas veces esos instrumentos anticipan la

15. El CES considera que esta cláusula debe suprimirse ya que causará una considerable inseguridad a los nacionales de terceros países. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

16. El CES propone incluir en este Artículo los siguientes derechos: el derecho a la educación y becas de estudio; el derecho a enseñar y realizar investigaciones científicas; el derecho a la asistencia social para el acceso a la vivienda y; el derecho a la asistencia legal gratuita para la gente en necesidad; en la medida en que estas condiciones también aplican a los nacionales. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

17. Esta cláusula debería reconsiderarse, ya que podría aumentar las medidas discriminatorias. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

transferencia de los archivos de pensión dentro del plan del tercer país. En estos casos, el nacional de tercer país no perderá sus pagos. Este párrafo establece una protección suplementaria apuntando a los casos en los que el migrante en cuestión no haya adquirido el derecho a una pensión de la UE para ser pagada ahora o en el futuro en un país tercero, y tampoco haya una posibilidad para transferir sus derechos de pensión al plan del país tercero donde reside. En circunstancias específicas el nacional de tercer país tendrá la posibilidad, bajo este párrafo, de solicitar y recibir un reembolso de sus pagos hechos en el plan de pensión pública por su empleador.

Los procedimientos y las condiciones para otorgar un permiso de residencia para alguien que quiere ejercer actividades por cuenta propia son muy parecidos a los estipulados para el «permiso de residencia-trabajo asalariado». Se enfatiza que los solicitantes deben demostrar sus medios financieros incluyendo sus propios recursos, y de acuerdo a un detallado plan de negocios para evaluar el efecto potencial benefactor en el país receptor. Las actividades por cuenta propia de un nacional de tercer país deberán tener un efecto benéfico sobre el empleo o el desarrollo económico del Estado miembro.

En la opinión del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de la Comisión para Directiva de Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con el objeto de empleo asalariado y actividades económicas por cuenta propia¹⁸ se realizaron algunas observaciones, entre las que podemos mencionar:

1. La posesión de un contrato de trabajo válido o una promesa de contrato de trabajo cuando todavía se está en el país de origen puede ser una condición apropiada para trabajadores especializados y trabajadores reclutados por compañías de mediano y gran tamaño. Pero cuando una persona trabaja en el servicio doméstico, el cuidado de niños y personas mayores, artes y oficios, o para una compañía pequeña, será esencial, tanto para el empleador como para el trabajador, el conocimiento personal con antelación a la promesa de contrato o al contrato mismo.
2. La legislación de inmigración debe proveer dos diferentes canales de entrada para los nacionales de terceros países. El primero, es aquel que se basa en la posesión de una oferta de empleo cuando aún se está en el país de origen; y el segundo se trata de una entrada temporal para buscar trabajo. Se propone introducir un permiso de entrada y residencia temporal de seis meses con el objeto de buscar trabajo, situación que estaría controlada por cada Estado miembro en cooperación con el sector social. Los solicitantes para estos permisos tendrán que probar tener suficientes recursos y un seguro de enfermedad, y deberán proporcionar información de su pericia profesional.

18. *Ibidem*. Opinión del Comité Económico y Social.

Si la legislación sólo considera el primer canal, algunos trabajadores entrarán a la Unión legalmente pero otros continuarán entrando ilegalmente y trabajando en la economía sumergida.

3. Los Estados miembros deberían ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la ONU en Asamblea General en 1990 y en vigor desde el 1º de julio de 2003.

El Consejo se limitó a la primera lectura de la propuesta para Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y actividades económicas por cuenta propia, por tal motivo, dicha Directiva aún no se encuentra en vigor.

— *El Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica* (COM(2004) 811 final) de 11 de enero de 2005. El objetivo de este Libro es abrir un proceso de debate detallado en el que participen las instituciones de la UE, los Estados miembros y la sociedad civil, sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y sobre el valor añadido que supondrá la adopción de este marco común¹⁹.

El propósito del presente Libro es señalar las principales cuestiones que se plantean y las posibles opciones para un marco legislativo de la UE en materia de migración económica. Para ello, la Comisión ha tenido en cuenta las reservas y las preocupaciones expresadas por los Estados miembros durante el debate de la Propuesta de Directiva de 2001 y está proponiendo otras alternativas.

La Comisión reconoce plenamente que las decisiones sobre el número de inmigrantes económicos que deben admitirse para buscar trabajo corresponden a los Estados miembros. Ahora bien, las decisiones sobre la admisión de nacionales de terceros países en un Estado miembro afectan a los demás Estados miembros (derecho a viajar en la zona Schengen, a prestar servicios en otros Estados miembros, a trasladarse a otros Estados miembros una vez adquirida la residencia de larga duración, impacto de la admisión de trabajadores de terceros países en el mercado laboral de la UE) y la UE tiene obligaciones internacionales en relación con determinadas categorías de inmigrantes económicos. Por ello, la Comisión considera que existen razones para adoptar normas y criterios comunes transparentes y más armonizados en el ámbito de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos.

— *Elaboración del planteamiento de la UE sobre la inmigración laboral*

- *Nivel de armonización al que la UE debe aspirar.* La legislación de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos debe concebirse como un «primer paso legislativo» que sienta las bases de determinadas definiciones, criterios y procedimientos comunes y que al mismo tiempo

19. La Comisión organizó en 2005 un debate público para tratar este asunto con todas las partes interesadas.

deje a los Estados miembros responder a las necesidades específicas de sus mercados laborales. Un método de coordinación en virtud del cual los Estados miembros que utilizan el sistema de cuotas nacionales informen a la Comisión de la aplicación y los resultados de estas políticas contribuirá a evaluar las necesidades globales del mercado laboral de la UE y a la creación de una política común de migración legal y de un procedimiento más eficiente y mejor coordinado.

En cuanto al alcance de las posibles normativas futuras de la UE, la Comisión tiene ante sí diversas opciones. Una primera posibilidad sería adoptar un enfoque horizontal siguiendo las líneas de la propuesta original, que abarque las condiciones de entrada y residencia de todos los nacionales de terceros países que ejercen un trabajo por cuenta ajena, un trabajo por cuenta propia u otras actividades económicas durante más de 3 meses en el territorio de un Estado miembro. Las disposiciones específicas podrían regular las necesidades particulares de determinados grupos como los trabajadores temporeros, los trabajadores trasladados dentro de una empresa, etc. La ventaja sería el establecimiento de un marco común global sobre la migración económica, con un alto grado de flexibilidad.

Otra opción es que las propuestas legislativas se centren en los trabajadores temporeros, los trabajadores trasladados dentro de una empresa, los inmigrantes especialmente cualificados (no necesaria ni únicamente los altamente cualificados), los prestadores de servicios contractuales u otras categorías, dejando aparte de momento el marco común global de admisión de los trabajadores de terceros países. La ventaja podría ser una mayor facilidad de adopción de las normas comunes.

También podrían explorarse otros enfoques, como por ejemplo el establecimiento de un procedimiento común de vía rápida para admitir inmigrantes que cubran necesidades laborales o de cualificaciones específicas, que se iniciaría cuando un determinado número de Estados miembros obtuviera para ello la autorización del Consejo a través de un procedimiento muy ágil. Así se evitaría una competencia innecesaria entre los Estados miembros que podría ser perjudicial para la contratación de determinadas categorías de trabajadores.

- *Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta ajena.* Generalmente, antes de admitir a un trabajador de un tercer país, los Estados miembros tienen que comprobar que nadie perteneciente al mercado laboral interno puede ocupar el puesto de que se trate (prueba de necesidades económicas). Algunos Estados miembros admiten categorías especiales de trabajadores —por ejemplo, trabajadores altamente cualificados o trabajadores de sectores/empleos donde ya existe escasez de mano de obra— a través de procedimientos especiales como el de vía rápida, las cartas verdes, etc. Estos procedimientos podrían explorarse

en el ámbito de la UE. La UE también debería considerar la experiencia de otras regiones del mundo²⁰.

- Preferencia por el mercado laboral nacional. El principio de «preferencia comunitaria» se define como sigue:

Los Estados miembros sólo tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en sus territorios por razones laborales cuando los puestos vacantes en el Estado miembro de que se trate no puedan ser ocupados por los trabajadores nacionales o comunitarios, ni por los trabajadores no comunitarios que residan legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro y que formen parte del mercado laboral del mismo²¹

Sin embargo, muchos Estados miembros no aplican el requisito de preferencia comunitaria a determinados tipos de inmigrantes económicos (el personal clave trasladado dentro de una empresa, artistas de reputación internacional, etc.).

La cuestión principal es si tal preferencia debe concederse a los trabajadores de terceros países ya presentes en un Estado miembro sobre los nacionales de terceros países recién llegados. Es importante recordar que, a partir de 2006, los residentes de larga duración gozarán de preferencia sobre los inmigrantes recién llegados al Estado miembro de residencia y tienen la posibilidad de trasladarse y establecerse en un segundo Estado miembro para estudiar, trabajar u otros fines²². Por otra parte, ¿debe ampliarse la preferencia a los nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro distinto del Estado donde ha surgido la necesidad de mano de obra (además de a los residentes de larga duración)? Esto no limitaría el derecho del segundo Estado miembro a decidir sobre a quien admitir en su territorio, sino que facilitaría la contratación y contribuiría a cubrir de forma más rápida y eficaz las necesidades de trabajo y cualificaciones que surjan. Así, la UE podrá contar con una «reserva» de mano de obra que ya ha empezado a integrar.

Esta preferencia también puede ampliarse a quienes ya han trabajado algunos años en la UE y regresan temporalmente a sus propios países. De hecho, de esta forma se fomentaría la «circulación de cerebros» al permitir a los trabajadores de terceros países integrarse en sus propios países sabiendo que, posteriormente, si desean volver a trabajar en la UE, recibirán un trato más favorable en lo que respecta a su readmisión.

20. «Prácticas eficaces para la contratación de inmigrantes económicos», http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm

21. Resolución del Consejo de 20/06/1994 en relación con el Reglamento (CEE) n° 1612/1968 del Consejo. Cabe destacar que el Tratado de Adhesión de 16/04/2003 concede preferencia a los trabajadores nacionales de los Estados miembros sobre los nacionales de terceros países en lo que respecta al acceso al mercado laboral de sus Estados miembros.

22. Directiva del Consejo 2003/109/CE de 25/11/2003.

- Sistemas de admisión. La admisión de nacionales de terceros países en el mercado laboral de la UE ¿debe permitirse sólo cuando existan empleos vacantes específicos o también podrán establecerse sistemas más flexibles como las cartas verdes, etc., dirigidos a atraer a los trabajadores para cubrir las necesidades a corto y largo plazo del mercado laboral? También se plantea la cuestión del procedimiento que deberá aplicarse a los nacionales de terceros países que quieren entrar en la UE para desarrollar una actividad económica (por ejemplo, con arreglo a un contrato de servicios celebrado entre un empresario extranjero y un cliente de la UE), pero que en realidad no se incorporan al mercado laboral de la UE.

Si la admisión se condiciona a la existencia de una vacante de empleo específica (prueba de necesidades económicas), y si se adopta un planteamiento comunitario horizontal de la migración económica, una posibilidad es proceder a través de la «evaluación individual»: los empresarios publican la vacante de empleo durante un plazo mínimo y si no reciben una solicitud aceptable en el mercado laboral de la UE se les permite contratar en el extranjero. Este sistema —que depende del instrumento EURES— permitiría cierto control sobre las contrataciones, así como limitar los abusos. Cuando expiran los contratos a corto plazo y el empresario desea renovarlos, se plantea la cuestión de si se repetirá la misma operación.

Hay sistemas optativos que pueden ofrecer más flexibilidad: un Estado miembro puede considerar que la prueba de necesidades económicas se cumple a partir de un nivel determinado de ingresos anuales o de cualificación, puede no exigirse ninguna prueba de escasez de mano de obra para ciertos sectores o regiones determinados por los Estados miembros (cartas verdes). La misma noción puede aplicarse a las cuotas de trabajadores, con lo cual los Estados miembros mantendrían sus compromisos internacionales con los terceros países.

Otra posibilidad sería aplicar un sistema de selección de la UE para responder a necesidades de cualificaciones específicas, especialmente desde una perspectiva a largo plazo. Podría establecerse un marco común en el ámbito de la UE (por ejemplo, años de experiencia, educación, conocimientos lingüísticos, existencia de una oferta de trabajo/escasez de mano de obra, miembros de la familia en ese Estado miembro, etc.) y cada Estado miembro podría optar por aplicarlo y, en tal caso, adaptarlo a las necesidades de su mercado laboral.

Alternativamente, podrían establecerse diversos sistemas, por ejemplo uno para trabajadores poco cualificados (por ejemplo, dar preferencia a los años de experiencia en determinados sectores) y otro para trabajadores de nivel medio/alto de cualificación (por ejemplo, dar preferencia a la educación y luego a la experiencia), y los Estados miembros podrían decidir cuál aplicar. Este sistema podría coexistir tanto con la

filosofía de la «evaluación individual» como con las «cartas verdes». Por último, los Estados miembros que desean introducir los «permisos de solicitante de empleo» en determinados sectores o profesiones, etc., podrían hacerlo.

En este contexto, podría establecerse un sistema de «intercambio de información» basado en los servicios que proporciona EURES, con arreglo al cual los empresarios podrían consultar los currículos de demandantes de toda la UE cada vez que necesiten contratar trabajadores de terceros países. Si aparece el candidato adecuado, el nacional del tercer país podrá comprobar a través del sitio Internet del Estado miembro si reúne los criterios, e iniciar los procedimientos para la obtención de los permisos.

- *Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta propia.* También podrían establecerse en el ámbito de la UE condiciones armonizadas de admisión de nacionales de terceros países para trabajar por cuenta propia. Por ejemplo, podría requerirse al solicitante que presente un plan empresarial detallado y económicamente viable, que demuestre sus medios financieros y los efectos favorables de sus actividades sobre el empleo o el desarrollo económico del Estado miembro en cuestión. Podrían introducirse diversos niveles de flexibilidad, como por ejemplo la posibilidad de que los Estados miembros excluyan o fomenten determinados sectores, etc.
- *Solicitudes de permiso de trabajo y de residencia.* Un procedimiento nacional único dirigido a obtener un permiso combinado de trabajo y residencia (ventanilla única) simplificaría los actuales procedimientos. Si se exige un visado de entrada, los Estados miembros podrán seguir exigiéndolo o considerar que el documento combinado que ha expedido su consulado es suficiente.

El documento no interferirá en las prácticas internas de las administraciones nacionales ni en las condiciones de admisión. En la mayoría de los Estados miembros, los nacionales de terceros países deben estar en posesión de un permiso de trabajo antes del examen de la solicitud del permiso de residencia: de ahí que pueda tenerse la impresión de que la expedición del permiso de residencia —basado en criterios diferentes del permiso de trabajo— llegará a ser casi automática con el procedimiento combinado, lo cual no es la intención de la Comisión.

La opción alternativa sería no regular esta materia en el ámbito de la UE. Una solución de compromiso sería proponer una solicitud única para los permisos de trabajo y residencia, aunque el resultado final sean dos permisos diferentes expedidos según las normas nacionales.

- *Posibilidad de cambio de empresario o de sector.* La posibilidad de cambiar de empresario o de sector durante el primer período de trabajo en la UE está estrechamente relacionada con la cuestión de quién es titular del permiso y de las condiciones de admisión del trabajador. Si el nacional

de un tercer país ha sido admitido en un régimen especial, se podría limitar temporalmente su movilidad para evitar la inflación de las condiciones de admisión. Por el contrario, si el trabajador ha sido admitido fuera de los regímenes especiales y recibe una oferta de trabajo mejor remunerado (supeditada, en su caso, a la prueba de necesidades económicas), ello no supondrá ningún problema real para la economía del país de acogida. Por lo que respecta al permiso, si el titular del mismo es el empresario, el trabajador podría correr el riesgo de ser indebidamente controlado por su futuro empresario en la UE o incluso de «ser propiedad» de éste.

- *Derechos.* Los trabajadores inmigrantes deben tener un estatuto jurídico seguro²³, con independencia de que deseen volver a sus países de origen u obtener un estatuto más permanente. Los trabajadores de terceros países deberán disfrutar del mismo trato de que gozan los ciudadanos de la UE, en particular en lo que respecta a determinados derechos económicos y sociales básicos, antes de obtener el estatuto de residente de larga duración. Este estatuto implica un conjunto más amplio de derechos, en consonancia con el principio de diferenciación de derechos según la duración de la estancia.
 - *Medidas complementarias: integración, repatriación y cooperación con terceros países.* Como ya se ha hecho hincapié en varias Comunicaciones de la Comisión²⁴ y en las Conclusiones del Consejo sobre la migración y el desarrollo de 19 de mayo de 2003, para que la política de migración económica de la UE sea eficaz es necesario que la gestión de los flujos migratorios se efectúe en cooperación con los países de origen, teniendo en cuenta sus realidades y necesidades. Las medidas que se adopten deberán ir acompañadas de políticas firmes de integración de los inmigrantes admitidos.
- Por lo tanto, la cooperación con los terceros países para favorecer la migración legal y la integración social y económica de los inmigrantes potenciales debe incluir una serie de problemas, tales como la fuga de cerebros, el hecho de que los países de origen invierten en desarrollar las capacidades de personas que posteriormente abandonarán el país y la sociedad y economía locales, las dificultades que tienen los inmigrantes

23. La legislación UE ya prevé una serie de derechos, por ejemplo, los contemplados en la Directiva 2003/109/CE del Consejo (residentes de larga duración), en el Reglamento (CE) n° 859/2003 del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 (coordinación de la seguridad social) y en las dos Directivas contra la discriminación (Directiva 2000/43/CE y Directiva 2000/78/CE). Además, las Directivas de la UE sobre aspectos tales como salud y seguridad en el trabajo y sobre condiciones laborales son aplicables en principio a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad. Otro tanto cabe decir de la mayor parte de los artículos de la Carta Europea de Derechos Humanos.

24. COM(2004) 412 de 4 de junio de 2004 y COM(2002) 703 de 3 de diciembre de 2002.

para mantener sus vínculos sociales y culturales, etc. Es importante reflexionar sobre cómo deberán abordarse estas cuestiones y sobre las medidas para favorecer la repatriación de los trabajadores temporales al finalizar sus contratos e integrarlos en sus sociedades de origen. Para favorecer las situaciones «ventajosas para ambas partes» y/o para compensar las situaciones negativas que podrían plantearse, podrán adoptarse las siguientes medidas: suministrar información actualizada sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE, crear centros de formación y contratación en los países de origen en relación con las cualificaciones que se necesitan en el ámbito de la UE, así como de formación lingüística y cultural consistente en la enseñanza del idioma oficial y en un curso de orientación sociocultural del país receptor, crear bases de datos sobre las aptitudes/ocupación/sector (cartera de competencias) de los inmigrantes potenciales, facilitar la transferencia de las remesas de emigrantes y compensar a los terceros países por los costes de enseñanza en las personas que emigran a la UE. También se plantea la posibilidad de que a determinados terceros países se les conceda preferencia para la admisión de sus nacionales en el marco de acuerdos de cooperaciones reforzados.

Además, tal como señala el primer informe anual sobre inmigración e integración, la UE debe proseguir sus esfuerzos para promover una mejor integración de los inmigrantes actuales y futuros, tanto en el mercado laboral como, en general, en la sociedad receptora. Muchos programas para inmigrantes recién llegados incluyen la enseñanza de lenguas, educación cívica y normas y valores básicos de la sociedad receptora, y están cada vez más presentes en todos los Estados miembros.

La Comisión considera que la admisión de inmigrantes económicos es la piedra angular de toda política de inmigración y que, por lo tanto, es necesario abordarla en el ámbito europeo, en el contexto del desarrollo progresivo de una política comunitaria de inmigración coherente. En el presente Libro Verde, la Comisión ha pretendido exponer las principales cuestiones que se plantean y señalar las diferentes opciones que pueden formar parte de un marco común de la UE. El sistema deberá ser transparente, no burocrático y plenamente operativo. Deberá funcionar en interés de todas las partes interesadas: los inmigrantes, los países de origen y los países receptores. Al reforzar su política encaminada a atraer a inmigrantes económicos y facilitar su admisión, la UE y sus Estados miembros deben prestar una atención particular a los posibles efectos negativos del éxodo migratorio en los países de origen.

El proceso de consulta que se abrió con la publicación del Libro Verde de la Comisión reveló un significativo interés político que generó la emisión de opiniones provenientes del Parlamento Europeo, el Comité

Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, respectivamente²⁵. También se llevó a cabo una consulta pública el 14 de junio de 2005.

El análisis de las contribuciones mostró un interés general por una política común europea sobre inmigración económica. La Comisión recapituló los temas tratados y la sugerencias presentadas por quienes participaron en el proceso de consulta y emitió a finales de 2005 un plan político sobre migración legal que incluye procedimientos de admisión, tal como se establece en el Programa de La Haya²⁶.

- *Comunicación de la Comisión sobre un Plan Político sobre Migración Legal* (COM(2005) 669 final) del 21 de diciembre de 2005²⁷. Este Plan Político diseña un mapa para el periodo restante del Programa de la Haya (2006-2009) y enlista las acciones e iniciativas legislativas que la Comisión preparará para los años subsecuentes continuando con el desarrollo de una política europea sobre migración legal²⁸.

Bajo una Directiva de marco general, la Comisión prevé garantizar los derechos de todos los nacionales de terceros países legalmente admitidos y empleados en un Estado miembro y que aún no son titulares de un estatuto de residencia de larga duración. Entre otras medidas se pondrá énfasis en el reconocimiento de diplomas y otras calificaciones que permitan a los nacionales de terceros países realizar actividades acorde con sus calificaciones.

Bajo la misma Directiva se propondrá una sola solicitud para un permiso de trabajo/residencia que no afecte significativamente los procesos internos nacionales y que simplifique el procedimiento para los inmigrantes y los empleadores. Para limitar los abusos y luchar contra el empleo ilegal se podría entablar la responsabilidad financiera del empleador. La validez de este tipo de permiso estaría vinculada a la existencia de un contrato legal de trabajo; las excepciones a este principio dependerían de las condiciones nacionales del mercado laboral, las cuales serían mencionadas en directivas específicas.

Se propondrán también *cuatro Directivas específicas*, cuya intención principal será mantener un balance entre los intereses de algunos Estados miembros inclinados a atraer trabajadores altamente calificados, y aquellos que necesitan sobre todo trabajadores temporales. Estos instrumentos complementarán la Directiva marco y sólo estarán dirigidos a trabajadores asalariados.

25. EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045

26. En el Programa de La Haya, el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 hizo hincapié en la importancia del debate sobre el Libro Verde, que —junto con las mejores prácticas en los Estados miembros y su importancia para la aplicación de la estrategia de Lisboa— debe considerarse la base de «un plan político sobre migración legal que incluya procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral».

27. [SEC(2005)1680]

28. Desde 1999, se han adoptado cuatro Directivas —basadas en el Art. 63 (3) y (4) CE— conteniendo provisiones sobre el acceso al empleo (residentes de larga duración, reunificación familiar, estudiantes, investigadores) y otras Comunicaciones.

Como principio general, la admisión sería condicional a la existencia de un contrato de trabajo y un «examen de necesidades económicas». Sin embargo puede haber excepciones de acuerdo a necesidades estructurales o temporales en ciertos sectores/ocupaciones/regiones. Más aún, el reclutamiento ético debería considerarse en sectores particularmente vulnerables a la fuga de cerebros.

- *Propuesta para una Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores altamente calificados.* Será evaluada la inclusión de la movilidad intra-UE o la adopción de una Propuesta más ambiciosa, por ejemplo un permiso de trabajo UE (tarjeta verde UE) emitido por un Estado miembro pero válido en toda la Unión Europea, entendiendo que la reglas que regulan el acceso de los mercados laborales nacionales serán totalmente respetadas.

La «tarjeta azul» permitirá a los inmigrantes viajar a lo largo de la Unión Europea luego de trabajar durante dos años en una de las naciones comunitarias.

Para facilitar la fluctuación de las demandas al mercado laboral, la Propuesta podría contener una cláusula abierta, aplicable cuando hay necesidad de trabajadores de una cierta categoría, que no sea altamente calificada, o una falta de mano de obra en algunas regiones.

- *Propuesta para una Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores temporales.* El esquema propondrá un permiso de residencia/trabajo permitiendo a los nacionales de terceros países trabajar por un cierto número de meses por año por 4-5 años. La puesta de sellos de entrada y salida prevendría los abusos.
- *Propuesta para una Directiva sobre los procedimientos que regulan la entrada, la estancia temporal y la residencia de transferidos intra-corporales (TIC).* Esta propuesta establecerá un esquema de procedimientos sin perjuicio de compromisos internacionales entre la Comunidad Europea o entre la Comunidad Europea y los Estados miembros.
- *Propuesta para una Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de estudiantes en prácticas remuneradas.* Permitiendo a nacionales de terceros países adquirir nuevas habilidades y conocimientos a través de un periodo de prácticas en Europa puede ser un medio para fomentar la circulación de cerebros, ventajoso tanto para los países de origen como de recepción.

La Comisión también construirá una red de información y debate político a través de un Portal de Inmigración de la Unión Europea que contendrá políticas y acuerdos europeos, noticias e información, vínculos con los sitios Web nacionales importantes, la red EURES, el futuro sitio Web sobre integración en la UE, resultados de investigaciones relevantes en el ámbito de la UE e internacional, etc.

Además de controlar la implementación de los instrumentos legales existentes, la Comisión apoyará iniciativas nacionales y europeas relacionadas con la educación, la información y la capacitación.

Con respecto a la integración de los nacionales de terceros países, la Comisión recomendará ciertas medidas para reforzar los programas y actividades de introducción para los inmigrantes legales y sus dependientes. Incluyendo paquetes de información para los inmigrantes económicos recién llegados, así como cursos de idiomas y orientación cívica para asegurar que los inmigrantes entiendan, respeten y se beneficien de los valores comunes nacionales y europeos.

Bajo las perspectivas financieras de 2007-2013, la Comisión propuso un nuevo instrumento de solidaridad, el fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países (complementario al Fondo Social Europeo), basado en los Principios Comunes Básicos sobre Integración acordados por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores en noviembre de 2004. Cabe señalar que una prioridad específica de la propuesta de regulación del Fondo Social Europeo para 2007-2013 es incrementar la participación de los inmigrantes en el empleo y reforzar su integración social.

Se identificó también la necesidad de mejorar la colaboración con los países de origen y desarrollar iniciativas que ofrezcan oportunidades iguales de ganancia para los países de origen y de recepción de los trabajadores migratorios. Para ello se llevarán a cabo discusiones internas en la UE y con los países de origen buscando soluciones posibles para minimizar la fuga de cerebros.

Además la Comisión intentará ampliar los recursos de información disponibles en los países de origen para informar a los emigrantes sobre las posibilidades y condiciones para la inmigración legal a la UE. A este respecto cabe señalar que actualmente existen proyectos piloto en dos países de origen, Mali y Ucrania. El objetivo de estos proyectos es dar a conocer las realidades de la vida en la UE y ofrecer programas de capacitación para asegurar que la gente llegue a la UE con las capacidades requeridas y con los documentos correctos.

Se señaló también la importancia de apoyar la circulación y el retorno de los inmigrantes, por ejemplo a través de visas de larga duración con diversas entradas para los migrantes que regresen a sus países de origen o la posibilidad de dar prioridad a los antiguos migrantes para obtener un nuevo permiso de residencia para un empleo temporal en el antiguo país de recepción bajo un procedimiento simplificado.

Además, la UE deberá continuar activamente sus esfuerzos para designar esquemas para la migración temporal que puedan ayudar a maximizar los beneficios para todas las partes interesadas, es decir, respondiendo a las necesidades laborales en los Estados miembros mientras se contribuye, a través del regreso, al desarrollo de los países de origen y ofreciendo el aprendizaje de habilidades y otras ganancias para los migrantes.

Se estudiará también la posibilidad de apoyar con fondos europeos el establecimiento de estructuras adecuadas de capacitación (cursos de idiomas y de capacitación profesional) para los emigrantes bajo la responsabilidad de autoridades locales o no gubernamentales en los países de origen, con el propósito de facilitar las oportunidades de los inmigrantes para encontrar un empleo legal en

la UE. Sin embargo, cualquiera que sean las acciones tomadas, la admisión de un trabajador no debería estar condicionada a la asistencia a esos cursos.

La Comisión desarrollará el Plan Político presentado en cuatro años, los cuales han empezado a correr en 2006. Durante este periodo también se llevarán a cabo consultas con expertos de los Estados miembros, los actores sociales y otros involucrados con el objeto de desarrollar lo mejor posible la política de migración europea.

